INTEGRAZIONE EUROPEA IN MATERIA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

Una sfida ancora aperta

A cura di Lauretta D'Angelo

FrancoAngeli

IRRE Lombardia
Istituto Regionale Ricerca Educativa

INTEGRAZIONE EUROPEA IN MATERIA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

Una sfida ancora aperta

A cura di Lauretta D'Angelo

FrancoAngeli

IRRE Lombardia Istituto Regionale Ricerca Educativa

Indice

1. La cooperazione europea in materia di istruzione e formazione: una sfida ancora aperta, di *Lauretta D'Angelo* pag. 7
1.1. Uno sguardo storico » 7
1.2. La ricerca "Allargamento dell'Unione Europea e Cooperazione transnazionale": alcuni esiti » 10

2. Il Nuovo Programma per l'Apprendimento Permanente (Lifelong Learning Programme): contesto di riferimento e struttura, di *Lauretta D'Angelo* » 14
2.1. Introduzione » 14
2.2. Il processo di Lisbona: le conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo straordinario 23-24 marzo 2000 » 15
2.3. Il processo di Copenhagen » 20
2.4. Il processo di Bologna ovvero la creazione di uno spazio europeo dell'istruzione superiore » 23
2.5. Il rapporto intermedio di Lisbona: progressi verso il raggiungimento dei cinque parametri di riferimento per l'istruzione e la formazione » 26
2.6. La struttura del programma » 27

3. Lo sviluppo delle politiche comunitarie: viaggio attraverso i principali documenti europei in materia di istruzione e formazione, di *Daniela Bertocchi*, *Lauretta D'Angelo*, *Daniela Fermi* e *Mariangela Porri* » 34
3.1. I documenti della politica comunitaria in materia di istruzione e formazione » 34
3.2. Il Trattato dell'Unione Europea (Trattato di Maastricht) » 35
3.3. Il Libro verde sulla dimensione europea dell'educazione » 39
3.4. Il Libro bianco "Insegnare e Apprendere –Verso la società conoscitiva" » 40
3.5. Il Libro verde "Istruzione – Formazione – Ricerca: gli ostacoli alla mobilità transnazionale" » 42

3.6. "Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente" pag. 43
3.7. "Relazione sugli obiettivi concreti e futuri dei sistemi di istruzione e di formazione" » 47
3.8. "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente" » 58
3.9. "Istruzione e formazione 2010 – L'urgenza delle riforme per la riuscita della Strategia di Lisbona" » 60
3.10. "Un quadro strategico per il multilinguismo" » 61
3.11. "Educazione degli adulti: non è mai troppo tardi per apprendere" » 66
3.12. "Le competenze chiave per l'apprendimento permanente" » 68
3.13. "Quadro per l'indagine europea sulle competenze linguistiche" » 69
3.14. "Migliorare la qualità della formazione degli insegnanti" » 70
3.15. "L'apprendimento permanente per la conoscenza, la creatività e l'innovazione" » 71

4. Strategie e temi prioritari nelle politiche europee in materia di istruzione e formazione, di *Daniela Fermi, Andrea Bianchi, Patrizia Gelmetti* e *Lauretta D'Angelo* » 75
4.1. Le politiche linguistiche in Europa » 75
4.2. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle politiche europee in materia di istruzione e formazione » 106
4.3. Europass, Quadro Europeo delle Qualifiche, Carta Europea della Qualità: tre strumenti per la mobilità transnazionale » 125
4.4. L'Educazione degli adulti e il Piano d'azione 2008-2010 dell'Unione Europea » 143

5. Europercorso: formazione collaborativa *on line* per progettisti europei, di *Valerio Contini* » 149
5.1. L'orizzonte di senso » 149
5.2. Modelli di formazione *on line* » 153
5.3. La struttura del corso » 161
5.4. I prodotti » 193
5.5. La valutazione finale del percorso formativo » 201

Conclusioni, di *Lauretta D'Angelo* » 217

Bibliografia » 219

Allegati » 223

1. La cooperazione europea in materia di istruzione e formazione: una sfida ancora aperta

di *Lauretta D'Angelo*

1.1. Uno sguardo storico

La cooperazione europea in materia di istruzione e formazione che tanto spazio ha oggi nell'agenda delle attività della Commissione Europea è iniziata solo venti anni dopo la firma del Trattato di Roma (1957). Infatti all'art. 128 del trattato che istituiva la Comunità Economica Europea si parlava sì di una politica comune per la formazione professionale ma esclusivamente come strumento per affrontare i problemi occupazionali che si andavano profilando con la creazione del mercato comune europeo. Dell'istruzione non si faceva cenno.

Gli anni sessanta con i loro fermenti e la volontà di democratizzazione partita da molte università europee misero in luce la necessità di riforme e di modernizzazione fondate anche su una maggior apertura internazionale e una più intensa cooperazione tra gli stati membri. Tuttavia, è solo all'inizio degli anni settanta che si arriva alla creazione di un primo gruppo di lavoro sull'istruzione e l'insegnamento che rispondeva direttamente al commissario Altiero Spinelli. Ciò avveniva nonostante la base legale nei cui ambiti fosse possibile operare fosse ancora quella del 1957.

È a seguito di questa iniziativa e dopo un processo durato più di un quinquennio che in virtù di una risoluzione del Consiglio Europeo il 9 febbraio 1976 si arriva all'adozione del primo programma di cooperazione nel campo dell'istruzione e formazione. Nel programma erano indicate sei priorità per la cooperazione in materia di istruzione e precisamente:

– l'istruzione dei figli dei lavoratori immigrati;
– la promozione di rapporti più stretti tra i sistemi d'istruzione europei;
– la produzione di documentazione e statistiche;
– l'istruzione superiore (universitaria)
– l'insegnamento delle lingue straniere
– l'attenzione e il sostegno per le pari opportunità.

Il processo che ha portato agli sviluppi più recenti era, dunque, innescato, anche se la mancanza di una base legale più ampia e più solida rendeva difficile non solo l'adozione di decisioni ma anche la realizzazione di iniziative anche se queste fossero state condivise da molti. A ciò si aggiungevano i timori di interferenze nella propria sovranità da parte alcuni stati membri.

I primi programmi d'azione per l'istruzione e la formazione di più larga scala risalgono agli anni ottanta, programmi la cui introduzione fu "facilitata" – o meglio – si rese necessaria a causa della crisi economica e della conseguente disoccupazione che affliggevano molti Paesi europei. Fu, infatti, con l'introduzione dei programmi Comett, Erasmus, Petra, Lingua, Force e – a seguito dei mutamenti avvenuti dopo il 1989 nell'Europa orientale – del programma Tempus, che la presenza dell'Europa comincia a farsi sentire nel mondo della scuola e dell'università. Nel corso del Consiglio Europeo di Milano del 1985 si sottolineò fortemente il ruolo dell'istruzione e della cultura non solo per l'economia, ma anche per dialogo sociale e lo sviluppo della persona. Una visione quest'ultima – che accompagna in modo più o meno esplicito a seconda delle fasi storiche – le politiche europee in materia di istruzione e formazione.

Tuttavia di istruzione come fattore strategico si comincia a parlare solo nel Trattato di Maastricht del 1992 che gettò le basi legali per lo sviluppo dei programmi comunitari in materia. Negli artt. 126 e 127 del trattato si sancisce l'importanza dell'istruzione e della formazione per lo sviluppo dell'Unione, ma si ribadisce anche il ruolo sussidiario di quest'ultima rispetto ai Paesi membri.

Il vero impulso alla cooperazione europea viene dagli anni novanta e dai cambiamenti che li hanno caratterizzati: i progressi nell'ambito delle tecnologie dell'informazione e il delinearsi sempre più chiaro delle conseguenze del processo di globalizzazione. Alcuni importanti libri bianchi (il Libro bianco di J. Delors su *Crescita, Competitivà e Occupazione* del 1993 e quello di E. Cresson e P. Flynn del 1996 *Insegnare ed Apprendere. Verso una società conoscitiva*) contribuirono considerevolmente a porre in primo piano l'importanza dei sistemi di istruzione e formazione e la necessità di una maggior cooperazione. L'ultimo decennio del secolo scorso ha, infatti, visto il varo dei grandi programmi europei per l'istruzione e la formazione e per la cooperazione e la solidarietà: Socrate, Leonardo da Vinci e Gioventù la cui seconda fase si è conclusa nel mese di dicembre 2006.

Nel gennaio del 2007 ha preso avvio la nuova generazione di programmi europei in materia di istruzione e formazione che sono il risultato dell'esperienza di trent'anni di cooperazione – seppur tra alterne vicende – a livello transnazionale e in particolare del grande dibattito che si è svolto negli ultimi dieci a partire dalla Conferenza di Amburgo con la conseguente designazione del 1996 quale Anno Europeo per l'Apprendimento Permanente e – successivamente – dal Consiglio di Lisbona del 2000 che ha delineato il ruolo prima-

rio dell'istruzione – o meglio della conoscenza – per la crescita economica e sociale dell'Unione Europea e dei suoi Paesi membri. Solo attraverso sistemi di istruzione e formazione di migliore qualità, più efficienti e più equi[1] sarà possibile per l'Europa competere con grandi Paesi come gli Stati Uniti e il Giappone e allo stesso tempo preservare il proprio modello sociale anche di fronte a Paesi sempre più forti sui mercati mondiali quali la Cina e l'India e ad altri ancora la cui presenza si va delineando all'orizzonte quali, ad esempio, il Brasile. Gli obiettivi da raggiungere in questo campo, le leve su cui agire, in una parola le vie da percorrere, sono contenuti nel programma di lavoro Istruzione e Formazione 2010.

È in questa prospettiva, ma nel rispetto degli ambiti di competenza dei singoli Paesi membri, che alla scuola e all'università è stato dedicato il nuovo Programma d'azione integrato per l'apprendimento permanente che con un bilancio di quasi 7 miliardi di euro distribuiti su un periodo di 7 anni, intende offrire ai cittadini dell'Unione uno strumento finalizzato a migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e di formazione e a rendere più agile la mobilità per studenti e lavoratori. Il programma – di cui si tratterà ampiamente nel secondo capitolo – si articola in quattro sotto-programmi incentrati rispettivamente sull'istruzione scolastica (Comenius), sull'istruzione superiore (Erasmus), sulla formazione professionale (Leonardo da Vinci) e sull'educazione degli adulti (Grundtvig), in quanto questi settori sono stati individuati come settori chiave su cui far leva per contribuire a creare quella società della conoscenza che rappresenta l'obiettivo strategico da conseguire entro il 2010 come definito appunto dal Consiglio di Lisbona del marzo del 2000[2].

A questo programma – come a tutti quelli che in qualche modo ad esso sono collegati e precisamente Gioventù in azione, MEDIA 2007, Cultura 2007 e Europa per i cittadini – fa da sfondo infatti la strategia di Lisbona nella sua riformulazione dopo la verifica intermedia del 2005. Tuttavia è vero che alcuni dati informativi e alcuni concetti fondamentali veicolati da molti documenti europei sono – nella scuola – ancora patrimonio di pochi addetti ai lavori. Spesso le informazioni che giungono ai docenti e agli operatori delle istituzioni educative sono frammentarie e non sempre di facile contestualizzazione all'interno delle politiche europee in campo educativo.

È indubbio che nel corso degli ultimi anni decine di migliaia di studenti hanno avuto la possibilità di studiare al di fuori del proprio Paese esercitando in questo modo non solo il diritto alla mobilità fisica, ma anche affermando quella della libertà di muovere e scambiare idee che è uno dei diritti prioritari dei cittadini dell'Unione. Altrettanti insegnanti hanno incontrato colleghi di Paesi membri dell'Unione grazie al supporto finanziario fornito dai programmi europei.

1. Si veda a riguardo la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo "Efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione" – Bruxelles, 8.9.2006 – COM(2006) 481 definitivo.

2. Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 – Conclusioni della presidenza.

Molte istituzioni scolastiche hanno partecipato e continuano a partecipare con entusiasmo a progetti europei. È altresì vero però che, nonostante gli sforzi fatti a livello istituzionale da più parti (Ministero della Pubblica Istruzione, uffici scolastici regionali, ex IRRE e ex Indire – ora entrambi confluiti nell'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica) affinché la dimensione europea diventasse un elemento costituente della vita scolastica e prassi didattica delle istituzioni educative, stiamo oggi assistendo ad una inversione di tendenza, cioè ad una sorta di "stanchezza". Ad un interesse apparente (alle iniziative di sensibilizzazione si registra una adesione sempre significativa) non corrisponde sempre una altrettanto elevata partecipazione ai progetti europei come si evince dai dati qui di seguito riportati e forniti dall'Agenzia LLP (ex Agenzia Nazionale Socrates) per alcune azioni che gestisce direttamente.

Anno	Azione	Lombardia	Italia
2005	Comenius 1 Partenariati	132	1337
2005	Grundtvig 2 Partenariati perl'apprendimento	8	190
2006	Comenius 1 Partenariati	115	1331
2006	Grundtvig 2 Partenariati per l'apprendimento	8	204
2007	Comenius 1Partenariati	65	815
2007	Grundtvig 2 Partenariati per l'apprendimento	15	158

Anche i dati relativi agli anni 2001-2004 rivelano lo stesso andamento. Questo fatto merita certamente attenzione e forse una indagine approfondita delle motivazioni che vi stanno alla base.

Inoltre, una ricerca condotta dall'IRRE Lombardia in occasione dell'allargamento dell'Unione Europea del 2004 proprio sul tema della cooperazione europea ha dato risultati sorprendenti, mettendo in evidenza che in più realtà educative la conoscenza delle opportunità offerte a livello comunitario per cooperare con istituzioni e operatori di altri Paesi europei è ancora assai limitata, nonostante tutte le informazioni necessarie per accedervi siano disponibili in internet, sia nel sito della Commissione Europea, sia in quello dell'Agenzia Esecutiva che gestisce il programma a livello centralizzato, oltre che nei siti delle agenzie nazionali dei diversi Paesi membri.

1.2. La ricerca "Allargamento dell'Unione Europea e Cooperazione transnazionale": alcuni esiti

La ricerca che si poneva come obiettivo di indagare come gli insegnanti del campione percepissero l'allargamento dell'Unione è stata condotta nel mese di

aprile del 2004 in Lombardia e contemporaneamente in tre Paesi partner dell'ex IRRE in un progetto di cooperazione transnazionale Grundtvig 1 anche se su un campione di docenti meno numeroso e precisamente la Slovenia (Università di Maribor), l'Austria (Regione di Vienna), la Romania (Università di Iasi).

L'indagine è stata realizzata attraverso la somministrazione di un questionario articolato in:

– 8 domande chiuse;
– 8 domande aperte;
– alcuni quesiti organizzati in una scala Lickert con 8 item;
– una sezione con informazioni sul rispondente.

Il questionario è stato redatto in tre lingue: italiano, inglese e romeno.

Una sezione del questionario riguardava specificamente la percezione dell'impatto dell'allargamento dell'Unione nella cooperazione tra istituzioni educative mentre in una sezione successiva si chiedevano alcune informazioni sulla conoscenza dei programmi europei in campo educativo.

Come indicato nella tab. 1, i docenti che hanno partecipato all'indagine, ritenevano di essere sufficientemente informati sull'imminente evento, anche se una quota rilevante mostrava di avere alcune incertezze a riguardo.

Tab. 1 – Q1 – Ritieni di essere informato sul prossimo allargamento dell'Unione Europea?

	Slovenia	Romania	Austria	Lombardia
1 - Molto	0	2	0	8
2 - Abbastanza	24	52	61	139
3 - Così così	28	12	10	94
4 - In modo insufficiente	2	12	6	20
5 - Per nulla	0	0	0	2
Non risponde	0	0	3	4
Totale	54	78	80	267

La maggioranza dei rispondenti ha indicato tra i possibili vantaggi offerti dall'allargamento la possibilità di incrementare gli scambi culturali (tab. 2)

Tab. 2 – Q 3 – Quali ritieni siano i vantaggi che possono derivare dall'allargamento?

	Slovenia	Romania	Austria	Lombardia
Scambi culturali	20	50	33	154
Culturali-economic-politici	10	8	6	62
Economici	10	12	18	41
Politici	6	3	16	32
Altro	8	12	8	21
Non risponde	0	0	3	16
Totale	54	85	84	326

Tuttavia in particolare i docenti lombardi dichiarano di non aver mai pensato ad attivare iniziative di cooperazione con i nuovi Paesi membri (tab. 3) contrariamente a quanto affermato dai docenti degli altri Paesi.

Tab. 3 – Q5 – Hai mai pensato di instaurare rapporti con una istituzione scolastica di uno dei nuovi Paesi membri?

	Slovenia	Romania	Austria	Lombardia
1 - Sì, anzi l'ho già fatto	18	31	55	20
2 - No, ma lo farò	36	28	46	50
3 - Non ci ho mai pensato	0	12	128	6
4 - Non sono interessato	0	0	6	2
Non risponde	0	9	32	0
Totale	54	80	267	78

Sorprendente è il dato emerso rispetto al fatto che i docenti delle scuole lombarde avessero o meno ricevuto presso la propria sede di lavoro informazioni sui progetti europei nonostante da anni sia presente una rete sul territorio che si occupa di diffusione delle informazioni e di promozione della cooperazione transnazionale in dimensione europea (tab. 4). Il questionario ha forse raggiunto casualmente scuole situate in zone geograficamente disagiate o in qualche modo poco motivate a richiedere la presenza di esperti che presentino le opportunità offerte dai programmi europei, servizio che l'ex IRRE Lombardia offre da anni accanto a quello dell'Agenzia Nazionale Socrates, ora Agenzia Nazionale LLP.

Tab. 4 – Q 7a – È mai venuto qualcuno alla tua scuola per spiegarvi le opportunità offerte dai programmi europei?

	Slovenia	Romania	Austria	Lombardia
1 - Mai	18	46	13	217
2 - Una volta	10	10	28	10
3 - Più volte	26	22	27	35
Non risponde	0	0	12	5
Totale	54	78	80	267

Il successivo quesito, tuttavia, riconferma in qualche modo i risultati del precedente. I docenti lombardi del campione dichiarano di non essersi attivati per reperire a loro volta informazioni a riguardo.

Tab. 5 – Q7b – Hai cercato tu informazioni sui programmi europei?

	Slovenia	Romania	Austria	Lombardia
1 - Mai	12	44	22	186
2 - Una volta	18	18	17	27
3 - Più volte	24	8	12	47
Non risponde	0	8	29	7
Totale	54	78	80	267

Indubbiamente l'interpretazione dei dati induce a molte perplessità e ad alcune riflessioni. È possibile ad esempio che le stesse istituzioni scolastiche che hanno acquisito competenze progettuali, che hanno sviluppato una rete di contatti, che hanno docenti disponibili a farsi carico della gestione di un partenariato internazionale, attivino più volte progetti di cooperazione transnazionale dando vita a delle nicchie di eccellenza in questo campo, mentre molte altre sono escluse o si auto-escludono.

Prendendo atto comunque degli esiti di questa ricerca, l'ex IRRE ha successivamente organizzato il corso di europrogettazione documentato nel quinto capitolo e ha proposto una serie di seminari in alcune città della Lombardia con l'obiettivo di dare una risposta ai bisogni emersi dall'indagine. Continua, poi, nel proprio sforzo di sostenere le istituzioni scolastiche della Lombardia attraverso il suo servizio di consulenza, nonostante la trasformazione che l'istituto sta vivendo.

Nel capitolo tre si fornisce, attraverso la presentazione della sintesi di alcuni importanti documenti europei, un quadro di contesto dei programmi europei in modo da agevolare la comprensione dei mutamenti in atto in campo educativo, mentre nel quarto capitolo vengono analizzate le strategie europee in materia di istruzione e formazione relativamente ad alcuni ambiti ritenuti prioritari come l'apprendimento delle lingue straniere, la competenza digitale, gli strumenti a sostegno della mobilità e l'educazione degli adulti.

2. Il Nuovo Programma per l'Apprendimento Permanente 2007-2013 (Lifelong Learning Programme): contesto di riferimento e struttura

di *Lauretta D'Angelo*

2.1. Introduzione

Il 24 novembre 2006 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la decisione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione Europa (L.327) che ha istituito il programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente (Lifelong Learning Programme – LLP) che – come si è detto nel precedente capitolo – ha chiuso definitivamente il ciclo di vita dei programmi Socrates, Leonardo da Vinci e E-learning. Il nuovo LLP – come espresso già dalla sua denominazione – da all'istruzione e alla formazione una prospettiva che copre tutto il percorso di vita dell'individuo, valorizzando ogni forma di apprendimento indipendentemente dal contesto in cui essa si realizza.

Il quadro in cui si inserisce la decisione è quello della strategia di Lisbona (2000) e del suo rilancio (2005) avvenuto a seguito alle riflessioni condotte sui risultati rilevati nel rapporto intermedio. Ciò si evince in modo chiaro nelle disposizioni generali che vale la pena qui di riportare:

> l'obiettivo generale del programma è contribuire, attraverso l'apprendimento permanente, allo sviluppo della Comunità quale società avanzata basata sulla conoscenza, con uno sviluppo economico sostenibile, nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, garantendo nel contempo una valida tutela dell'ambiente per le generazioni future.

Inoltre il programma è finalizzato a promuovere all'interno della Comunità gli scambi, la cooperazione e la mobilità tra i sistemi di istruzione e formazione in modo che essi diventino un punto di riferimento di qualità a livello mondiale.

Di rilevante significatività è l'accento posto nell'obiettivo generale sulla necessità di tenere conto nel processo di sviluppo della tutela dell'ambiente come diritto per le generazioni future, elemento che non era presente nella definizione originale dell'obiettivo strategico di Lisbona e che rappresenta quindi coerentemente una delle priorità del programma.

Come ebbe a dire José Manuel Barroso – presidente della Commissione Europea in occasione della riunione congiunta con il Parlamento il 3 febbraio del 2007:

La volontà di trasformare l'Europa in un'economia dinamica, moderna, aperta, basata sulla conoscenza come espresso nella Strategia di Lisbona, si accompagna all'obiettivo di produrre crescita e posti di lavoro. Ma non basta. Questa crescita deve essere sostenibile e questi posti di lavoro devono essere di elevata qualità, frutto di un'economia sana che rispetti elevati standard sociali e ambientali. ... Troppo spesso si parla di Lisbona solo in termini di politiche, di statistiche e di soldi. Ma ciò non è corretto perché Lisbona non guarda solo a questo. Guarda ai cittadini, alle persone. Le persone che voi rappresentate. Si tratta del loro lavoro, delle loro pensioni, dei servizi sanitari e dell'istruzione per loro e per i loro figli[1].

Al centro dell'obiettivo strategico di Lisbona sono, dunque, i cittadini europei e le loro competenze comunque siano acquisite

Accanto all'istruzione generalista, anche quella tecnico- professionale e quella superiore svolgono un ruolo determinante e per questo motivo negli anni passati sono stati avviati a livello di politiche europee processi finalizzati alla loro valorizzazione. Si parla pertanto non solo di processo di Lisbona, ma anche di processo di Copenhagen (per la formazione tecnico-professionale) e di processo di Bologna (per la formazione superiore a livello universitario e l'alta formazione).

Al fine di permettere al lettore una migliore comprensione del contesto nel quale collocare il nuovo programma LLP si fornisce qui di seguito una presentazione analitica dei già citati processi di Lisbona, Copenhagen e Bologna.

2.2. Il processo di Lisbona: le conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo straordinario – 23-24 marzo 2000

È l'anno 2000. L'Unione Europea si trova a fronteggiare una svolta definita "epocale": nella società sono in atto cambiamenti che toccano ogni aspetto della vita di tutti, dovuti alla globalizzazione e all'uso della tecnologia della informazione e della comunicazione e che richiedono quindi una "modellazione" altrettanto radicale delle politiche comunitarie.

Il documento conclusivo della Presidenza del Consiglio Europeo tenutosi a Lisbona in sessione straordinaria il 23 e 24 marzo 2000 prende atto dei mutamenti in corso nella società e soprattutto del rapido ritmo con cui essi avvengono e sancisce la necessità di definire un obiettivo strategico per il decennio a venire che permetta di trarre vantaggio dai cambiamenti:

Il ritmo rapido e sempre crescente dei mutamenti rende urgente un'azione immediata da parte dell'Unione per sfruttare appieno i vantaggi derivanti dalle opportunità che si pre-

1. Discorso di BARROSO J.M., "Seeing the wood for the trees: The purpose of the Lisbon Strategy", Bruxelles, 6 febbraio 2007.

sentano. Ne consegue la necessità per l'Unione di stabilire un obiettivo strategico chiaro e di concordare un programma ambizioso al fine di creare le infrastrutture del sapere, promuovere l'innovazione e le riforme economiche, e modernizzare i sistemi di previdenza sociale e d'istruzione.

Da una analisi della situazione che vede settori di forza dell'Unione (“l'Unione vanta il miglior contesto macro-economico di tutta una generazione”: politica monetaria, politiche di bilancio, inflazione, disavanzi pubblici, bilancia dei pagamenti, introduzione dell'Euro, prospettiva di allargamento dell'Unione ai 15 Paesi candidati, lavoratori con elevato livello di formazione e buoni sistemi di protezione sociale rappresentano situazioni positive) ma anche punti di debolezza (disoccupazione –soprattutto per le donne, servizi – talora non adeguatamente sviluppati – soprattutto per le telecomunicazioni e Internet), il Consiglio europeo propone una *sfida* che è anche l'obiettivo strategico da perseguire entro il 2010

diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

Le azioni comuni devono quindi essere volte a:

1. Predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S, nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno.
2. Modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale.

Vediamo ora come si suggerisce di concretizzare i due punti sopra citati.

Per quanto concerne il primo punto, occorre che si passi rapidamente a una diffusa economia digitale che “costituisce un potente motore per la crescita, la competitività e l'occupazione”. Il Consiglio Europeo da mandato al Consiglio e alla Commissione di predisporre entro giugno 2000 un piano d'azione e-Europe.

D'altro canto occorre che i cittadini, le imprese, le amministrazioni pubbliche abbiano facile accesso alle nuove tecnologie sia dal punto di vista delle competenze che dei costi. Il commercio elettronico deve essere incentivato e supportato da regole che lo rendano affidabile. Di particolare rilevanza per il settore Istruzione è l'invito agli

… Stati membri a garantire che tutte le scuole dell'Unione abbiano accesso a Internet e alle risorse multimediali entro la fine del 2001 e che tutti gli insegnanti necessari siano in grado di usare Internet e le risorse multimediali entro la fine del 2002.

La ricerca è ritenuta essenziale per il suo apporto alla crescita di tutta la società e perciò le attività vanno finanziate, incoraggiate, integrate e coordinate meglio. Si richiede l'impegno “a rimuovere entro il 2002 gli ostacoli alla

mobilità dei ricercatori in Europa e per attrarre e far rimanere in Europa i talenti per la ricerca di elevata qualità".

Anche le norme (per esempio quelle burocratiche) devono essere modificate a vantaggio degli investimenti e delle imprese perché queste diventino competitive e dinamiche.

Infine il mercato interno europeo evidenzia ancora dei settori che devono essere resi più funzionali e operativi, per esempio si suggerisce di eliminare gli ostacoli ancora esistenti in servizi quali trasporti, acqua, energia, oppure riorganizzare le procedure degli appalti pubblici nonché rendere più trasparenti i mercati finanziari.

Il secondo punto definisce che:

Le persone sono la principale risorsa dell'Europa e su di esse dovrebbero essere imperniate le politiche dell'Unione. Investire nelle persone e sviluppare uno Stato sociale attivo e dinamico sarà essenziale per la posizione dell'Europa nell'economia della conoscenza nonché per garantire che l'affermarsi di questa nuova economia non aggravi i problemi sociali esistenti rappresentati dalla disoccupazione, dall'esclusione sociale e dalla povertà.

Da qui nasce la consapevolezza che

i sistemi di istruzione e formazione devono essere adeguati alle esigenze della società dei saperi e alla necessità di migliorare il livello e la qualità dell'occupazione. Dovranno offrire possibilità di apprendimento e formazione adeguate ai gruppi bersaglio nelle diverse fasi della vita: giovani, adulti disoccupati e persone occupate soggette al rischio che le loro competenze siano rese obsolete dai rapidi cambiamenti. Questo nuovo approccio dovrebbe avere tre componenti principali: lo sviluppo di centri locali di apprendimento, la promozione di nuove competenze di base, in particolare nelle tecnologie dell'informazione, e qualifiche più trasparenti.

Gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione sono pertanto invitati a operare iniziative che mirino a:

– un sostanziale aumento annuale degli investimenti pro capite in risorse umane;
– il numero dei giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno assolto solo il primo ciclo di studi secondari e che non continuano gli studi né intraprendono altro tipo di formazione dovrebbe essere dimezzato entro il 2010;
– le scuole e i centri di formazione, tutti collegati a Internet, dovrebbero essere trasformati in centri locali di apprendimento plurifunzionali accessibili a tutti, ricorrendo ai mezzi più idonei per raggiungere un'ampia gamma di gruppi bersaglio; tra scuole, centri di formazione, imprese e strutture di ricerca dovrebbero essere istituiti partenariati di apprendimento a vantaggio di tutti i partecipanti;
– un quadro europeo dovrebbe definire le nuove competenze di base da fornire lungo tutto l'arco della vita: competenze in materia di tecnologie dell'informazione, lingue straniere, cultura tecnologica, imprenditorialità e competenze sociali; dovrebbe essere istituito un diploma europeo per le

competenze di base in materia di tecnologia dell'informazione, con procedure di certificazione decentrate, al fine di promuovere l'alfabetizzazione "digitale" in tutta l'Unione;
– entro il 2000 dovrebbero essere individuati i mezzi atti a promuovere la mobilità di studenti, docenti e personale preposto alla formazione e alla ricerca, sia utilizzando al meglio i programmi comunitari esistenti (Socrates, Leonardo, Gioventù) eliminando gli ostacoli, sia mediante una maggiore trasparenza nel riconoscimento delle qualifiche e dei periodi di studio e formazione; dovrebbero altresì essere adottati provvedimenti per rimuovere entro il 2002 gli ostacoli alla mobilità dei docenti e attirare docenti di alto livello;
– dovrebbe essere elaborato un modello comune europeo per i curriculum vitae, da utilizzare su base volontaria, per favorire la mobilità contribuendo alla valutazione delle conoscenze acquisite, sia negli istituti di insegnamento e formazione che presso i datori di lavoro.

Per aumentare e migliorare l'inserimento lavorativo occorre rimuovere gli ostacoli alla disoccupazione, soprattutto quella femminile, fornendo efficaci servizi di collocamento, possibilità di ottenere maggiore istruzione e ulteriori qualificazioni professionali, favorendo orari di lavoro flessibili, accrescendo i servizi di custodia dei bambini. Se tali iniziative verranno rese concrete, entro il 2010 il numero delle donne occupate si presume aumenterà dall'attuale media del 51% a una media superiore al 60%.

A protezione del cittadino-lavoratore devono esistere sistemi sociali che forniscano adeguati supporti, anche in vista dell'invecchiamento della popolazione, come servizi sanitari di qualità.

Infine l'esclusione sociale a causa della povertà viene considerata intollerabile e tutte le misure sopra auspicate devono portare alla "creazione delle condizioni economiche per una maggiore prosperità attraverso livelli più alti di crescita e occupazione", inoltre devono far si che migliorino le condizioni culturali: "occorre compiere sforzi per migliorare le competenze, promuovere un maggiore accesso alle conoscenze e alle opportunità e lottare contro la disoccupazione : il lavoro costituisce la migliore salvaguardia contro l'esclusione sociale".

Dal 2000, ogni anno in primavera, la Commissione Europea fa il punto della situazione: vengono valutati i progressi compiuti e si propongono i passi successivi per il raggiungimento degli obiettivi fissati a Lisbona. Questo percorso prende il nome di "Strategia di Lisbona" e ha un sito ufficiale: http://www.europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm.

Il processo di Lisbona: parametri di riferimento del rendimento europeo nei settori dell'istruzione e della formazione

Pur sottolineando la completa autonomia degli stati membri, iil Consiglio Europeo ha indicato il 7 maggio 2003 5 parametri di riferimento ai quali gli

stati membri dovevano orientarsi nella definizione delle proprie strategie se intendevano contribuire veramente al raggiungimento dell'obiettivo strategico di Lisbona.

I parametri di riferimento allora indicati e da raggiungere entro il 2010 erano:

– tutti gli Stati membri dovranno almeno dimezzare il tasso degli abbandoni scolastici precoci rispetto al tasso registrato nel 2000, al fine di arrivare a una media UE pari o inferiore al 10%;
– gli Stati membri dovranno almeno dimezzare il livello della disparità fra i sessi tra i laureati in matematica, scienze e tecnologia, garantendo allo stesso tempo un sensibile incremento complessivo del numero totale di laureati rispetto al 2000;
– gli Stati membri dovranno garantire che la percentuale media UE della popolazione di età compresa fra i 25 e i 64 anni che ha assolto almeno l'istruzione secondaria superiore raggiunga o superi l'80%;
– la percentuale di quindicenni con livelli bassi di capacità di lettura e di nozioni matematiche e scientifiche dovrà essere almeno dimezzata in tutti gli Stati membri;
– il livello medio UE di partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita raggiungerà almeno il 15% della popolazione attiva adulta (fascia d'età fra i 25 e i 64 anni); in nessun Paese la partecipazione sarà al di sotto del 10%.

La Commissione invitava, inoltre, gli Stati membri a continuare a contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di Lisbona attraverso incrementi annui sostanziali degli investimenti pro capite per le risorse umane e, a tal fine, a fissare parametri di riferimento trasparenti da comunicare poi al Consiglio e alla Commissione, come stabilito dal programma di lavoro dettagliato sugli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione.

Dall'analisi sin qui condotta emergono evidenti quali dovessero essere i nuovi fuochi e le leve sui cui agire nel campo dell'istruzione e formazione in tutto l'arco della vita per avviarsi al nuovo millennio e concretizzare l'obiettivo strategico entro la scadenza del 2010:

– l'apprendimento permanente;
– l'apprendimento delle lingue straniere;
– le tecnologie dell'informazione e comunicazione come patrimonio di tutti;
– la formazione professionale come sistema di formazione realmente alternativo all'istruzione generalista e come chiave per lo sviluppo economico;
– la qualità e la valutazione dei sistemi di istruzione e formazione;
– la formazione dei docenti a tutti i livelli anche universitari;
– il riconoscimento degli studi, dei titoli e delle qualifiche professionali;
– il rafforzamento della dimensione europea e interculturale rivolta all'apertura al mondo.

A seguito della definizione precisa degli obiettivi da raggiungere nei diversi settori di intervento è stato elaborato il programma di lavoro Istruzione e Formazione 2010 a cui i Paesi membri si devono orientare nelle proprie scelte in materia di istruzione e formazione. Per un'analisi approfondita di questo documento si veda al capitolo tre.

2.3. Il processo di Copenhagen

Tra i molti stimoli forniti dal Consiglio di Lisbona del 2000 vi era l'invito a dar vita ad un quadro di riferimento europeo che favorisse la cooperazione nel campo dell'istruzione e formazione professionale individuato come campo strategico di intervento per favorire sia il miglioramento della qualità della formazione professionale che la mobilità dei lavoratori.

Ciò poneva come obiettivo prioritario lo sviluppo di un metasistema di trasferimento e validazione dei crediti di apprendimento acquisiti in ogni momento e in ogni ambito della vita (*lifelong* e *lifewide learning*) al fine di promuovere l'occupabilità, la mobilità, e, in una prospettiva di sviluppo della persona, l'inclusione sociale.

Nell'incontro dei direttori generali per l'istruzione e formazione professionale tenutosi a Bruges nel 2001 che portò all'avvio dell'ormai nota "Iniziativa di Bruges", si definì la necessità di giungere ad una visione condivisa dell'istruzione e formazione professionale al fine di assegnarle un ruolo decisivo per il conseguimento dell'obiettivo strategico di Lisbona.

Il Consiglio, Istruzione, Gioventù e Cultura ha approvato successivamente il 12 novembre 2002 una Risoluzione sulla promozione di una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale, che è stata in seguito riconosciuta quale strategia atta a migliorare i risultati, la qualità e l'attrattiva dell'istruzione e formazione professionale, da parte dei Ministri dell'istruzione e formazione professionale degli Stati membri dell'UE, dei Paesi dell'EFTA/SEE e dei Paesi candidati (i Paesi partecipanti), dalla Commissione europea e dalle parti sociali europee, nella riunione di Copenaghen del 29-30 novembre 2002 (Dichiarazione di Copenaghen).

Come premessa per l'innesco del processo (oggi noto appunto come "processo di Copenhagen") si definì come imprescindibile l'accettazione di due principi:

– il principio della trasparenza;
– il principio della fiducia reciproca.

A livello internazionale ciò implicava l'esistenza di un quadro di riferimento all'interno del quale i diversi sistemi potessero interagire facilitando il trasferimento dei crediti oltre le frontiere politiche.

Il 14 dicembre 2004, a Maastricht, i Ministri responsabili dell'istruzione e formazione professionale di 32 Paesi europei, le parti sociali europee e la Commissione europea hanno decisero di rafforzare la loro cooperazione con l'obiettivo di offrire a tutti gli Europei – giovani, lavoratori anziani, disoccupati, persone svantaggiate – le qualifiche e le competenze necessarie per integrarsi pienamente nella emergente società della conoscenza contribuendo così a creare nuovi e migliori posti di lavoro

Il rafforzamento dell'istruzione e formazione professionale a livello europeo e nazionale, tramite una cooperazione di tipo volontario e ascendente, dovrebbe essere una componente essenziale per realizzare un reale mercato del lavoro europeo e un'economia competitiva, insieme al regime legislativo per il riconoscimento delle qualifiche professionali e alla Strategia europea di occupazione.

Nel comunicato di Maastricht[2] si sottolineava che le riforme e gli investimenti necessari dovessero essere concentrati principalmente su alcuni punti chiave:

– l'immagine e l'attrattiva del percorso professionale agli occhi dei datori di lavoro e degli individui, al fine di accrescere la partecipazione all'istruzione e formazione professionale;
– il raggiungimento di livelli elevati di qualità ed innovazione nei sistemi di istruzione e formazione professionale, che andassero a beneficio di tutte le persone impegnate nell'apprendimento e che rendessero l'istruzione e formazione professionale europea competitiva a livello mondiale;
– il collegamento tra l'istruzione e formazione professionale e le esigenze del mercato del lavoro legate all'economia della conoscenza, in termini di personale altamente qualificato e soprattutto di aggiornamento e sviluppo delle competenze dei lavoratori più anziani, in considerazione del forte impatto dell'evoluzione demografica;
– le necessità dei gruppi scarsamente qualificati (circa 80 milioni di persone tra i 25 e i 64 anni nell'UE) e svantaggiati, al fine di migliorare la coesione sociale e di incrementare la partecipazione al mercato del lavoro.

Nel Comunicato si sottolineava l'importanza del consolidamento a livello europeo delle priorità del processo di Copenaghen e una più agevole attuazione di risultati concreti che – come già accennato – portassero all'elaborazione di un quadro europeo delle qualifiche aperto e flessibile, fondato sulla trasparenza e la reciproca fiducia. Inoltre, la messa a punto e la realizzazione di un Sistema Europeo di Trasferimento di Crediti nell'istruzione e formazione professionale (ECVET), per consentire alle persone impegnate nell'apprendimento di mettere a profitto, nel passaggio da un sistema di apprendimento ad un altro, quanto raggiunto grazie ai rispettivi percorsi di

2. Comunicato di Maastricht sulle priorità future di una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale (VET –14 dicembre 2004).